

Gruppo di studio su istruzione, formazione e titolo V – 17luglio 2003

intervento di Anna Maria Poggi

1. I LEP tra legislazione statale e regionale.

I nodi interpretativi connessi alla identificazione dei LEP sono numerosi e specificamente nel settore dell'istruzione che non può avvantaggiarsi, come è per il settore dei servizi sociali e della sanità, di atti che, sebbene in uno scenario precedente la revisione costituzionale, avevano provveduto ad una prima definizione dei livelli essenziali, quali il d.lgs. n. 229/1999 per la sanità e la l. n. 328/2000 per i servizi sociali. Nel caso dell'istruzione le uniche formule di riferimento sono quelle contenute nella legge n. 59 e cioè *“i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio, nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato”*.

Il settore dell'istruzione, inoltre, è probabilmente quello che registra il maggior grado di innovatività normativa: sia a livello di legislazione costituzionale, sia a livello di legislazione ordinaria (statale e regionale).

Per quanto concerne il livello costituzionale è indubbio che la revisione dell'art. 117 ha scombussolato il precedente (e tranquillante) assetto che vedeva unicamente in capo alle Regioni la competenza legislativa concorrente in materia di *“istruzione artigiana e professionale”* e di *“assistenza scolastica”*.

Quella competenza è ora sostituita da quattro norme: a) il terzo comma dell'art. 117 che attribuisce alla legislazione concorrente delle Regioni l'*“istruzione, salva l'autonomia delle Istituzioni scolastiche e con esclusione della formazione professionale”*; b) il secondo comma dell'art. 117 che alla lett. n) riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva sulle *“norme generali sull'istruzione”*; c) il secondo comma dell'art. 117 che alla lett. m) riserva altresì allo Stato la *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*; d) il terzo comma dell'art. 116 che prevede la possibilità di attribuire alle Regioni a statuto ordinario ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di legislazione concorrente e in alcune materie in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, tra cui anche le *“norme generali sull'istruzione”*.

Per quanto concerne il livello della legislazione ordinaria sia lo Stato che le Regioni sono già significativamente intervenuti in materia.

LEGISLAZIONE REGIONALE

Ben 12 Regioni sono intervenute in materia dopo la revisione costituzionale, comprese le Regioni speciali. Altre, come la Lombardia, erano intervenute prima della revisione costituzionale. Altre ancora, come il Piemonte e l'Emilia-Romagna stanno approvando in questi giorni leggi in materia.

I settori di intervento sono sostanzialmente due: il diritto allo studio (sia nella forma delle provvidenze e assegni di studio, sia nella forma dei c.d. buoni scuola, cioè rimborsi per spese sostenute per l'istruzione); il sistema formativo nel suo complesso comprensivo di istruzione e formazione professionale.

A) Diritto allo studio

L'incremento della legislazione regionale in materia è dovuto oltrechè alla revisione costituzionale (l'art. 117 Cost non citando più l'assistenza scolastica tra le materie di legislazione concorrente delle Regioni l'ha attratta nell'area della legislazione esclusiva) anche all'adozione della l. n. 62/2000 che con la costruzione del *“sistema nazionale di istruzione”* comporta l'effetto di estendere

i benefici di diritto allo studio agli alunni delle scuole paritarie (parificate, pareggiate, legalmente riconosciute).

E' proprio a quest'ultima legge che fanno espresso riferimento la l. n. 26/2001 Regione Emilia-Romagna (*Diritto allo studio ed all'apprendimento per tutta la vita*) e la l. n. 28/2002 Regione Umbria (*Norme per l'attuazione del diritto allo studio*) nell'ottica di coniugare estensione del diritto (agli alunni delle scuole paritarie) e capacità economica dei beneficiari. Lo strumento principe di queste leggi rimane, infatti, la borsa di studio ossia la provvidenza attraverso la quale si rende possibile ai capaci e meritevoli, ancorché privi di mezzi, il raggiungimento del più alto grado di studi.¹

Altra direzione viene invece imboccata da quelle Regioni che in attuazione della legge paritaria e usufruendo del maggior spazio di azione che loro deriva dalla revisione costituzionale introducono il c.d. buono scuola, cioè il rimborso delle spese sostenute per l'istruzione.

Caratteristiche comuni di tale modalità di intervento sono: la finalità (completamento della garanzia del diritto allo studio e sostegno alla libertà di educazione delle famiglie); i destinatari (alunni di scuole statali e paritarie ai sensi della l. n. 62/2000);² il tipo di intervento (totale o parziale copertura delle spese sostenute per l'istruzione); l'applicazione di fasce di reddito per l'erogazione; il richiamo all'I.S.E.E. per fissare il reddito familiare; la complementarietà dell'intervento (rispetto a quelli previsti in leggi statali o altre leggi regionali).

Problematiche in parte uguali e in parte diverse sono sollevate dalle l. n. 9/2000 Regione Friuli-Venezia Giulia (*Interventi per promuovere il diritto allo studio, per la diversificazione e l'integrazione dell'offerta formativa nell'ambito del sistema scolastico regionale*) e n. 92/2000 Regione Abruzzo (*Contributo per la qualificazione del sistema formativo delle scuole non statali*). La prima prevede contributi direttamente erogati alle scuole non statali che realizzano progetti e programmi di attività formative la cui definizione avvenga in collaborazione con gli organi periferici dell'amministrazione scolastica statale. La seconda finalizza l'erogazione di analoghi contributi al miglioramento della qualità dell'istruzione con particolare riferimento all'innovazione tecnologica e multimediale. Oltre alle questioni prima evidenziate, infatti, questa legge pone anche il problema della sua compatibilità con l'art. 33 Cost., almeno con quella interpretazione della norma secondo cui lo Stato non dovrebbe finanziare direttamente la scuola non statale.

In materia di diritto allo studio vanno ancora segnalati gli specifici interventi a sostegno ed integrazione nel processo formativo dei soggetti portatori di handicap.³

B) Sistema formativo

Qui lo spazio di azione delle Regioni dovrebbe ridursi molto in presenza non solo del limite dei LEP ma altresì delle "norme generali sull'istruzione" che presuppongono una struttura organizzativa uniforme già largamente delineata nella legge n. 53/2003 (durata dei vari cicli, obiettivi, raccordi tra i cicli, formazioni degli insegnanti, valutazione...).

Eppure, quasi paradossalmente è su questo terreno che si registrano le prese di posizione più "coraggiose" quando non proprio delle autentiche "fughe in avanti" da parte di alcune Regioni.

Di fuga in avanti certamente può parlarsi in relazione alla l. n. 12/2002 Regione Veneto così titolata: "*Referendum consultivo in merito alla presentazione di una proposta di legge costituzionale per il trasferimento alla regione del Veneto delle funzioni statali in materia di sanità, formazione professionale e istruzione, polizia locale*". Nel quesito referendario si specifica poi (in netta assonanza con il progetto sulla *devolution*) che le competenze in materia di istruzione

¹ Sia l'una che l'altra legge prevedono, per usufruire della borsa di studio, il limite di reddito annuo netto di circa E. 16.000 per un nucleo familiare di tre componenti, aumentabili in relazione alla composizione del nucleo stesso.

² Con qualche differenza significativa: il Veneto lo limita alle famiglie degli studenti residenti nel territorio regionale; la Sicilia lo estende agli stranieri, apolidi e rifugiati politici, nel rispetto degli accordi internazionali.

³ L. n. 4/2003 Regione Friuli-Venezia Giulia (*Norme in materia di enti locali e interventi a sostegno dei soggetti disabili nelle scuole*); l. n. 20/2000 Regione Molise (*Interventi a favore degli studenti affetti da patologie che non consentono la frequenza dei corsi di studio*). Interventi specifici in materia sono anche previsti nelle leggi dell'Emilia-Romagna e dell'Umbria citate nel testo.

atterrebbero alla “organizzazione scolastica, offerta di programmi educativi e gestione degli istituti scolastici” (art. 2).⁴

Nel quadro, invece, dell’attuazione dell’art. 117 e, dunque, della competenza legislativa concorrente in materia di “istruzione”, si muove la l. n. 32/2002 Regione Toscana (*Testo unico della normativa della regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro*) e la l. n. 12/2003 della Regione Emilia-Romagna intitolata “*Norme per l’uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l’arco della vita, attraverso il rafforzamento dell’istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione fra loro*”.

Si tratta di due provvedimenti di grande respiro e di ispirazione assai diversa.

L’uno (quello toscano) è teso a promuovere azioni di sostegno, anche finanziario, alla domanda individuale di istruzione nelle sue varie articolazioni. Tutta la fase dell’obbligo formativo è dunque sostenuta dalla Regione attraverso sia l’esercizio delle funzioni amministrative che derivano dal d.lgs. n. 112/98 (programmazione della rete scolastica, programmazione dell’offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale), sia attraverso il sostegno finanziario alla domanda individuale. La fase che, invece, riceve una disciplina più dettagliata e originale è quella inerente la formazione “post-obbligo” (art. 14) in stretta connessione con le politiche del lavoro (artt. 19 e ss.).

L’altro (quello emiliano) effettua, nell’ambito della propria competenza legislativa concorrente, anche scelte nette: autoindividua i principi generali sull’istruzione (anticipando i decreti di attuazione della l. n. 53/2003); rifiuta il concetto di sistema nazionale integrato pubblico-privato (art. 1); prevede la definizione concertata tra Stato-Regioni-Enti locali degli “*standard essenziali nazionali per la formazione professionale, anche integrata*” (art. 4); sostiene l’autonomia delle istituzioni scolastiche trasferendo loro ogni propria competenza in materia di curricula didattici (art. 21); disciplina in linea generale le attività formative da svolgersi in integrazione tra istruzione e formazione professionale e, in particolare, il primo biennio dell’istruzione secondaria superiore (anche qui anticipando i decreti di attuazione della l. n. 58/2003 ma, ancor più al fondo sposando la linea di un necessario arretramento statale dal settore di integrazione tra istruzione e formazione professionale); costruisce un canale di formazione professionale regionale autonoma rispetto alla istruzione e formazione professionale compresa nel sistema nazionale di istruzione.

Dagli ultimi due provvedimenti appena citati emergono due linee politiche assai diverse anche con riguardo al rispetto dei L.E.: in quello toscano il rispetto dei LEP consiste nel sostegno finanziario che la Regione si impegna a garantire alla domanda individuale di istruzione. La legge emiliana, invece, assume che la definizione dei LEP per la parte di propria competenza (formazione professionale *tout court* e formazione professionale integrata) va concordata tra Stato, Regioni ed Enti locali. Per quelli inerenti l’istruzione pone già qualche premessa: il sostegno al sistema paritario (e agli alunni frequentanti quelle scuole) non è considerato tale.

LEGISLAZIONE STATALE

Come noto la legge n. 53/2003 delega al Governo sia la definizione delle norme generali in materia di istruzione, sia i L.E. in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale.

Più precisamente la legge richiama i LEP: a) all’art. 1, comma 1 che, appunto conferisce delega al Governo per l’adozione dei decreti legislativi di definizione degli stessi; b) all’art. 2 comma 1 secondo cui “*i decreti di cui all’art. 1 definiscono il sistema educativo di istruzione e di formazione con l’osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi*”; c) all’art. 2, comma 1 lett. c secondo cui l’attuazione del diritto alla formazione per 12 anni si realizza nel sistema di istruzione e in quello di istruzione e formazione professionale “*secondo livelli essenziali di prestazione definiti su base nazionale a norma dell’art. 117, secondo comma lett. m della Costituzione*” e, prosegue la norma,

⁴ La precedente legge n. 11/2001 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*) si muoveva invece nella direzione dell’attuazione dei trasferimenti di funzioni amministrative operate dalla legge n. 59/1997. In senso analogo anche la l. n. 34/2002 Regione Calabria (*Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali*) dagli artt. 124 al 142.

mediante regolamenti delegati”; d) all’art. 2 comma 1 lett. h secondo cui salva la competenza regionale in materia di formazione e istruzione professionale *“i percorsi del sistema dell’istruzione e della formazione professionale realizzano profili educativi, culturali e professionali, ai quali conseguono titoli e qualifiche professionali di diverso livello, valevoli su tutto il territorio nazionale se rispondenti ai livelli essenziali”*.

Vi sono poi due altre norme che pur non citando esplicitamente i LEP sono evidentemente indirizzate al raggiungimento del medesimo obiettivo: a) l’art. 2 lett. l secondo cui *“i piani di studio personalizzati, nel rispetto dell’autonomia delle istituzioni scolastiche, contengono un nucleo fondamentale, omogeneo su base nazionale(...)”*; b) l’art. 7, comma 1, lett. a) secondo cui con regolamenti delegati (sentite le Commissioni parlamentari competenti e nel rispetto dell’autonomia delle istituzioni scolastiche) si provvederà *“alla individuazione del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la quota nazionale (...)”*.

2. Alcune osservazioni di sintesi sull’analisi legislativa

L’analisi appena effettuata consente di formulare alcune prime osservazioni, di metodo e di contenuto.

Con riguardo alla modalità di procedere si può senz’altro concludere nel senso che:

- a) i due livelli di intervento legislativo, statale e regionale, non viaggiano in maniera coordinata: le Regioni non hanno atteso la definizione dei principi o dei LEP per attivare la propria competenza legislativa e, per altro verso lo Stato non ha prontamente proceduto alla definizione né degli uni e né degli altri;
- b) l’attuazione della delega ad opera del Governo calerà dunque su sistemi regionali già avviati e strutturati nel loro complesso (sicuramente sul fronte del diritto allo studio e della istruzione e formazione professionale).

In relazione al contenuto pare si vadano delineando almeno due possibili modelli interpretativi dei LEP.:

- a) *struttura organizzativa uniforme di prestazione del servizio di istruzione* (l. n. 53/2003);
- b) *autoassunzione della garanzia di effettività del diritto all’istruzione* (alcune delle leggi regionali più importanti sopra riportate).

Si tratta di due modelli assai diversi e sotto molti profili inconciliabili. Il primo tende, infatti, a riproporre l’uniformazione dei sistemi di prestazione dei servizi (essenziali) e l’amministrazione statale come dimensione di unificazione dell’ordinamento nei vari settori di intervento (v. il regolamento ministeriale che anziché abolire ristruttura gli ex Provveditorati agli studi ora Direzioni generali). Il secondo tenta di rompere l’uniformità attraverso punte a volte assai avanzate di differenziazione (v. la legge dell’Emilia-Romagna che mette in discussione l’esistenza di un sistema pubblico integrato e, dunque, il cardine su cui poggia la c.d. legge paritaria, la n. 62/2000).

Sia dall’uno che dall’altro, tuttavia, non emergono elementi chiaramente identificativi dei LEP che, invece, vanno individuati, pena la schizofrenia dell’intero sistema.

3. Qualche indicazione per la “futura” definizione dei LEP

La previsione dei LEP nel contesto della riforma costituzionale del Titolo V risponde all’esigenza di coniugare la garanzia dei diritti civili e sociali con le esigenze del decentramento. Gli ordinamenti federali o regionali che si sono costituiti o riformati nel periodo dell’affermazione dello Stato sociale hanno dovuto affrontare questo problema coniando formule pressoché identiche a quella di

cui alla lettera m) dell'art. 117 che ad esse evidentemente si ispira (art. 149 n. 1 Cost. Spagna; art. 72, n. 2 G.G.))

La previsione dei LEP risponde dunque ad un problema di tipo sostanziale (l'affermazione del criterio della a-territorialità nella garanzia dei diritti civili e sociali) attraverso una determinata organizzazione di relazioni tra livelli di governo territoriali.

La stretta funzionalità con la garanzia di fruizione del diritto stesso su tutto il territorio nazionale pare confermata da almeno due dati:

- a) il nesso tra garanzia dei LEP e redistribuzione delle risorse finanziarie;
- b) la previsione del potere sostitutivo per violazione dei LEP.

Quanto al punto a) va osservato che l'art. 119 individua tre distinte voci di entrata a favore degli enti autonomi territoriali: i tributi e le entrate proprie; le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferiti al loro territorio; le risorse provenienti da un fondo perequativo. Tutte e tre le entrate sono finalizzate a consentire ai medesimi enti di *“finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”* tra cui, evidentemente, anche quelle connesse all'esercizio di funzioni legislative e amministrative concernenti diritti sociali (certamente istruzione, tutela della salute e servizi sociali) e civili. La circostanza per cui il fondo perequativo è compreso tra le entrate destinate alla soddisfazione di quelle funzioni dimostra la preoccupazione del legislatore di assicurare il soddisfacimento dei diritti stessi.

La perequazione, in sostanza, agisce allo scopo di assicurare il funzionamento ordinario del servizio e dunque opera con riguardo ai disequilibri dei livelli di capacità fiscale tra territori. Essa non è funzionalizzata a colmare qualunque dislivello tra territori ma è unicamente diretta ad evitare che a minori capacità fiscali corrisponda un livello insufficiente di prestazione.

Circa il punto b) va posto in evidenza come tra le ipotesi che legittimano l'intervento sostitutivo del Governo vi sia quella della *“tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”*. Anche qui, come nel caso della perequazione, l'intervento mira a colmare non qualunque dislivello (che azzererebbe le possibilità di differenziazione su cui si regge il nuovo impianto) bensì unicamente quelli che attentano all'“unità” della Repubblica che se assume un valore ambiguo e non definibile in relazione alla sua dimensione “giuridica” si configura, invece, quale dimensione comprensibile e ragionevole in riferimento alla garanzia dei LEP. Qui, infatti l'unità della Repubblica è posta a garanzia di quella cittadinanza sociale destinata a diventare (man mano si dissolve il legame tra persona e territorio incluso nella cittadinanza politica) il vero collante tra persone stanziate nel territorio statale.

Entrambe le norme costituzionali appena richiamate, dunque, sanciscono un nesso tra garanzia dei LEP ed esigenze di colmare quegli squilibri connessi alla differenziazione del sistema che potrebbero revocare in dubbio la garanzia di prestazioni connesse alla soddisfazione dei diritti civili e sociali. L'esistenza di tale nesso induce a ritenere che la definizione dei LEP non costituisca unicamente una questione di relazioni tra livelli di governo poiché essa rappresenta altresì uno strumento attraverso cui il cittadino vede riconosciuta una posizione di pretesa (la “prestazione”) direttamente connessa al diritto cui essa inerisce.

Perciò il primo problema da affrontare riguarda la definizione di ciò che, rispetto alla garanzia del diritto nel suo complesso, può essere definito quale “livello essenziale”. Contenuto del diritto e LEP non sono coincidenti ma non vi è dubbio che i secondi sono uno strumento (organizzativo, di risorse) di garanzia del primo.

In questa prospettiva e con riguardo al settore dell'istruzione qualche elemento di definizione può essere rintracciato negli articoli 33 e 34 Cost.

Le prestazioni essenziali che si desumono da queste due norme si articolano su due assi:

- a) l'erogazione del servizio istruzione su tutto il territorio nazionale (la garanzia che vi siano su tutto il territorio nazionale scuole di ogni ordine e grado, che il personale docente e non docente sia distribuito secondo criteri che garantiscono l'erogazione effettiva del servizio...)

- b) le misure che garantiscono l'accesso al servizio conformemente al principio di eguaglianza sostanziale (le misure atte a garantire l'assolvimento dell'obbligo di formazione; la garanzia che i capaci e meritevoli sprovvisti di mezzi possano accedere ai livelli più alti di istruzione e che i soggetti economicamente o socialmente deboli vengano pienamente integrati nel sistema...).

Il secondo problema connesso alla definizione dei LEP attiene al livello di relazioni tra governi territoriali. Anche su questo solo alcune osservazioni:

- in primo luogo l'accentuazione dell'esclusività della competenza statale in materia è fuorviante: la garanzia dei LEP passa attraverso l'individuazione ad opera dello Stato e l'attuazione ad opera delle Regioni o degli altri enti territoriali;
- in secondo luogo e conseguentemente la stessa individuazione dei LEP ad opera dello Stato va procedimentalizzata in maniera tale che essa risulti "concordata" con le Regioni e gli altri enti territoriali che ne dovranno garantire l'attuazione. In questo contesto la lett. m) dell'art. 117 individua una competenza esclusiva statale "non escludente" (insieme ad altre: norme generali sull'istruzione; le competenze sulla "tutela"...). Sul punto peraltro si è definitivamente pronunciata la Corte costituzionale con la sent. n. 88 del 2003 che ha sancito la necessità che nella definizione dei LEP il legislatore intervenga con legge approvata secondo procedure partecipative che coinvolgano le Regioni;
- in terzo luogo oltre ad essere procedimentalizzata nel senso della cooperazione l'individuazione dei LEP deve andare di pari passo con l'individuazione e/o erogazione delle risorse necessarie.